Герман Алексеевич Ерёменко
кандидат экономических наук,
зав. сектором, РИЭПП,
грант РГНФ № 07-02-00198а.
Тел. (495) 916-16-50;
gaer@tm-net.ru

НОВАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНЫХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Государственное финансирование инициативных научных исследований (ИНИ) можно отнести к числу значительных институциональных изобретений XIX века. Как отмечала Р.Л. Нарышкина, такое финансирование сначала применялось эпизодически (первая правительственная субсидия в истории США в сумме 30 тыс. долл. была выдана Самуэлю Морзе в 1842 году). На регулярной основе субсидии стали выдаваться с 1887 года экспериментальным станциям, проводящим сельскохозяйственные исследования. Далее право на выдачу субсидий было предоставлено Национальному институту здоровья (1944 г.) и Национальному научному фонду (1950 г.). С 1959 года в соответствии с Законом о науке и технологии право выдачи субсидий получили все государственные ведомства, заинтересованные в проведении научных исследований.

Таким образом, данный институт имеет почтенный возраст — 120 лет, если вести отсчет с 1887 года.

Развитие этого института сопровождалось дискуссиями, в ходе которых были внесены существенные изменения в организацию грантового финансирования. Первое значительное отечественное исследование данной проблемы на материале США было выполнено Р.Л. Нарышкиной.

С внедрением в начале 90-х годов прошлого века грантового финансирования в нашей стране, оно стало объектом исследования российских ученых. Однако до настоящего времени крайне незначительное внимание уделяется теоретическому анализу грантового финансирования (государственному финансированию инициативных научных исследований (ИНИ)). Не получили должного освещения вопросы правовой природы как самого финансирования, так и государственных фондов, его осуществляющих.

При построении теоретических моделей следует ориентироваться на ряд требований, к которым можно отнести: реалистичность исходных положений, опору на ценные идеи общего характера, неочевидность, универсальность, объяснительные возможности, простоту (точнее — оправданную сложность) (априорные критерии), практический потенциал (апостериорный критерий).

До настоящего времени не предложено теоретической концепции, способной удовлетворить большинству указанных требований.

Такое положение негативно сказывается на содержании государственной политики в данной области.

Цель статьи

Цель данной статьи — дать критическую оценку существующих взглядов на институт государственного финансирования ИНИ, предложить новую теоретическую концепцию этого института и на этой основе сформулировать ряд практических предложений.

Исходные положения теоретической концепции

Изложение предлагаемой теоретической концепции целесообразно начать с исходных положений.

К таким положениям следует отнести тезисы:

— о роли фактора асимметрии информации;

— о месте инициативных научных исследований в жизненном цикле научных направлений.

В новой институциональной экономической теории под асимметрией информации понимается неоднородность ее распределения между контрагентами, в нашем случае между государственными органами — заказчиками и исследователями и их группами — исполнителями исследовательских проектов. Естественное следствие асимметрии информации — объективно ограниченная информированность (компетентность) не только государственных заказчиков, но и обслуживающих их экспертов.

Существует связь между стадиями жизненного цикла научно-исследовательских направлений и институциональными формами их проведения.

Основные стадии жизненного цикла — начальная (венчурная), стадия возрастающей результативности, стадии относительно стабильной и убывающей результативности.

В соответствии с волнообразной динамикой результативности меняется и сложность заказа результатов — по мере перехода от венчурной стадии к стадии роста и далее к стадиям стабильной и убывающей результативности.

К сожалению, проблема стадий жизненного цикла развития научно-исследовательских направлений находится на периферии внимания как исследователей, так и государственных органов-участников формирования и реализации научной политики. До настоящего времени так и не поставлена задача создания системы диагностики стадий жизненного цикла, без которой невозможна организация эффективного государственного финансирования научных исследований.

Роль инициативных научных исследований особенно велика на первой и достаточно велика на второй стадии жизненного цикла.

Сложность заказа требует:

— использования экспертизы, возможности которой ограничены в силу действия фактора асимметрии информации;

— использования ретроспективной информации о результатах деятельности потенциальных исполнителей заказа;

— делегирования части функций в сфере заказа от государственного органа обладателям асимметричной распределенной информации.

Последний способ наиболее радикальный.

Как известно, делегирование функций лежит в основе агентских правоотношений. В сфере гражданских правоотношений агентирование регулируется нормами главы 52 Гражданского кодекса Российской Федерации.

К сожалению, Гражданский кодекс не содержит норм, регулирующих агентские отношения с участием государства.

В условиях высокой сложности государственного заказа (а это в особенности присуще фундаментальным научным исследованиям) соответственно возрастает объем делегируемых функций и полномочий.

Неизбежным становится делегирование функций инициирования исследовательских программ и проектов неопределенной совокупности потенциальных участников их реализации, то есть использование конкурсного подхода.

Дальнейший теоретический анализ необходимо проводить в привязке к уровню государственного заказа и стадиям жизненного цикла исследовательских направлений.

Правовая природа фондов государственного грантового финансирования. Главным фактором, определяющим правовую природу рассматриваемых фондов, является асимметрия информации — неоднородность ее распределения между контрагентами — государственным органом, с одной стороны, и фондом — с другой. Неизбежным следствием действия этого фактора является объективно ограниченная информированность государственных органов и необходимость делегирования части государственных функций и правомочий в области заказа результатов инициативных научных исследований структуре, обладающей необходимой информированностью, включающей высококвалифицированных представителей научного сообщества.

Очевидно, такая структура не имеется в наличии и может возникнуть в результате самоорганизации альтернативных групп и конкурсного отбора группы, превосходящей конкурентов по параметрам разработанной концепции, а затем и в результате Программы грантовой поддержки квалификации участников.

Конкурсность, делегирование функций выдвижения концепции и программы и грантовой поддержки науки группе потенциальных исполнителей программы и должны привести к отбору лучшей структуры и лучшей программы грантового финансирования.

Реализация программы должна осуществляться в рамках последующего партнерства (совместной деятельности фонда и органа государственной власти, ответственного за данное направление государственной политики).

Инициативные научные исследования на уровне больших областей фундаментальных научных исследований (естественных, социальных и гуманитарных). Государственный заказ на этом уровне требует делегирования государством значительного объема функ-

ций, использования конкурса программ инициативных научных исследований в соответствующей научной области.

Это противоречит практике административного подчинения Правительству фонда государственного финансирования ИНИ, имеющего организационно-правовую форму государственного учреждения. При таком подходе руководство фонда, в силу ограниченной компетентности, не способно самостоятельно определить эффективную программу своей деятельности.

Принципиально иная форма государственного заказа на уровне больших областей фундаментальных ИНИ должна использовать конкурсный подход.

Конкретно предлагаемая форма государственного заказа может состоять в следующем.

Государственный орган один раз в пять лет объявляет конкурс на разработку вариантов Программы государственного финансирования ИНИ в соответствующей научной области, содержание которой ежегодно уточняется.

В конкурсе могут принять участие самоорганизующиеся группы авторитетных в сфере фундаментальных научных исследований ученых, которые в случае победы в конкурсе получают статус некоммерческой организации, управляющей средствами государственного фонда.

В состав таких групп могут входить представители Ассоциации соискателей грантов соответствующей большой научной области (таких ассоциаций в настоящее время нет, но их желательно создать, и никаких правовых препятствий для этого не существует).

Преимущество предлагаемого подхода состоит в том, что содержание Программы деятельности будущего фонда создается не чиновниками, хотя бы и высокого ранга, назначенными Правительством, действующими в условиях объективно ограниченной компетентности, а авторитетными представителями научного сообщества, лично заинтересованными в эффективном государственном финансировании ИНИ.

За победой в конкурсе должно следовать заключение Генерального государственного контракта о партнерстве в реализации соответствующей Программы государственного финансирования ИНИ в рамках данного фонда. Следует трактовать данный контракт как партнерский, так как он предполагает совместные усилия сторон по созданию в определенные сроки массива результатов ИНИ в соответствующей большой научной области.

Руководитель коллектива-победителя конкурса подписывает Генеральный контракт в качестве Председателя совета фонда.

Государственный заказ на уровне отдельных инициативных научных проектов. Перед заключением грантового соглашения проводится конкурс, направленный на отбор заявок на выполнение проектов, заслуживающих поддержки фонда.

Как это ни странно, но в научной литературе отсутствует удовлетворительное решение вопроса **о правовой природе конкурса**. Между тем, если учесть то обстоятельство, что фонд отбирает заявки при активном участи самих заявителей, то налицо особое, обращенное к неопределенному кругу лиц делегирование функций от фонда участни-

кам конкурса и совместная деятельность фонда и участников по выявлению части заявок, проекты которых заслуживают финансирования.

Но делегирование (трансфер) функций и совместная деятельность (партнерство) — признаки агентского правоотношения. Таким образом, конкурс по своей правовой природе является агентским правоотношением особого вида.

«Трансферно-партнерская» концепция правовой природы конкурса предполагает определение рационального уровня делегируемых функций. Сопоставление грантового конкурса и конкурса, предшествующего заключению государственного контракта, показывает, что в первом случае существенно выше объем делегируемых функций — не только определение средств достижения поставленной цели, как во втором случае, но и инициирование самой цели проекта.

Не менее важным является признак совместной деятельности сторон — государственного заказчика (организатора конкурса) и его участников. Эффективная совместная деятельность предполагает и эффективное распределение прав между сторонами. К сожалению, в отечественной практике по ряду причин сложилась традиция крайнего ограничения прав участников конкурсов соискателей грантов.

Эти традиции находятся в разительном несоответствии с практикой известных зарубежных государственных фондов, в частности с практикой Национального научного фонда (ННФ) в США.

Приведем ряд положений из «Руководства для соискателей грантов ННФ».

Заявители могут называть имена экспертов, которые, по их мнению, наилучшим образом разберутся в сути проблемы, а также имена специалистов, которых они не хотели бы видеть среди экспертов (причины объяснять не обязательно). Высказанные предложения учитываются при подборе экспертов.

Некоторые руководители программ собирают экспертов, чтобы выслушать их мнение; иногда эксперты встречаются с авторами заявки на месте, прежде чем принять окончательное решение. Рекомендации экспертов анализируются далее руководством ННФ на предмет соответствия политике Фонда.

Как только ННФ принял решение по конкретной заявке, заявителю, названному в заявке руководителем проекта, почтой высылаются копии экспертных заключений (без имен экспертов), а также резюме протокола совещания экспертов, если таковое имело место. Ему также высылается описание порядка принятия решения по данной заявке, сведения о контексте, в котором принималось решение (число поданных заявок, число выданных грантов, средства, выделенные на финансирование данной программы). Руководитель проекта может также затребовать любые материалы из досье данной заявки, если предоставление этих материалов не противоречит принятым ННФ правилам.

До принятия окончательного решения заявитель может в любой момент отозвать свою заявку. Если ННФ стало известно, что проект получил поддержку из другого финансового источника, он посылает руководителю проекта сообщение о прекращении рассмотрения заявки, не дожидаясь получения его официального обращения. Как прави-

ло, ННФ не возвращает копии заявки, Фонд сохраняет в своих архивах досье на поданную заявку. Руководитель проекта может получить копии отзывов, пришедших до момента прекращения рассмотрения заявки.

Заявитель имеет право знать мотивы отказа. Если заявка отклонена, ее авторы могут затребовать дополнительную информацию, кроме той, которая содержится в направленном им сообщении Фонда. Если такая информация есть, она будет выслана руководителем соответствующей программы ННФ.

Заявитель имеет право потребовать пересмотра решения в том случае, если данные официального объяснения причины отказа в предоставлении гранта не удовлетворяют заявителя. В этом случае он, не позднее чем через 90 дней после получения отказа, может в письменной форме потребовать пересмотра решения членом дирекции ННФ. Пересмотр будет касаться как процедуры, так и существа вопроса.

Если и после второго отрицательного решения организация, представившая заявку, не будет удовлетворена, она может потребовать в срок до 60 дней рассмотрения своих претензий на более высоком уровне руководства ННФ.

Исследователь, заявка которого была отвергнута ННФ без рассмотрения по существу как неприемлемая, также может потребовать пересмотра этого решения.

После переделки отвергнутая заявка может быть подана в ННФ вновь. Фонд будет рассматривать ее как новую заявку, и процедура ее анализа и рецензирования будет обычной. Около половины повторных заявок получают положительную оценку фонда.

Правовая природа грантового соглашения. Существенным является адекватная трактовка правовой природы грантового соглашения. В литературе отсутствует единство взглядов по этому вопросу.

Широко распространена концепция государственного гранта как пожертвования (дара). Так, к такой концепции склоняется И.Г. Дежина.

В определенной степени такая трактовка была в свое время спровоцирована в США законодателем, который ввел в обращение термин «грант», буквально означающий «дар».

В тоже время на Западе получил распространение и взгляд, полярный по отношению к предыдущему: грантовое соглашение как государственный контракт, имеющий определенные особенности. Этой позиции придерживалась и Р.Л. Нарышкина, которая пришла к выводу о том, что систему государственных субсидий с правовой точки зрения можно охарактеризовать как особую разновидность правительственных соглашений. Автор присоединяется к мнению главы Отдела организации научных исследований Принстонского университета В. Вудро: «Все правительственные мероприятия, связанные с финансированием в колледжах и университетах, независимо от того, как их называют — субсидии или контракты, по их правовой природе являются в действительности контрактами. Университет также связан условиями и предписаниями, сопутствующими субсидиям, которые он принимает, как условиями и предписаниями любого контракта».

На наш взгляд, обе полярные точки зрения неприемлемы. Их авторы игнорируют существование промежуточных («смешанных») вари-

антов, объединяющих в том или ином сочетании элементы как государственного «дара», так и государственного контракта.

Наличие смешанных договоров предусмотрено в Гражданском кодексе Российской Федерации. В соответствии с пунктом 3 статьи 421 ГК РФ, «стороны могут заключить договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). К отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора».

Пожертвование и государственный контракт должны рассматриваться как крайние позиции «спектра» вариантов. В рамках «спектрального» подхода реальные варианты представляют собой своего рода «гибриды», композиции крайних вариантов (государственного пожертвования и государственного контракта), или своего рода «гранто-контракты».

Нет необходимости доказывать, что реальная правовая природа грантового соглашения тяготеет к государственному контракту, не совпадая с ним. Важнейший признак — степень ответственности исполнителя грантового соглашения за своевременное представление научных результатов запланированного содержания и качества. В отличие от государственного контракта, исполнитель грантового соглашения не несет материальной ответственности за срыв сроков или непредставление отчета по проекту или за существенные его недостатки. Санкции в отношении такого исполнителя носят непрямой характер и выражаются в лишении на определенный срок возможности принимать участие в конкурсах, проводимых данным фондом.

Следующий вопрос относится к кругу ведомств, имеющих право на предоставление грантов на проведение ИНИ. Выше говорилось о том, что в США с 1959 г. в соответствии с Законом о науке и технологии право выдачи субсидий получили все государственные ведомства, заинтересованные в проведении научных исследований. Не пора ли и нам сделать аналогичный шаг?

Как известно, в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса из федерального бюджета допускается предоставление субвенций, в том числе на предоставление грантов в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами и федеральными законами. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса, субвенция — «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов».

В будущем федеральном законе, посвященном государственным фондам финансирования ИНИ, следовало бы предусмотреть: расширение круга ведомств, предоставляющих гранты на проведение ИНИ, расширение круга получателей субвенций за счет физических лиц, введение конкурсного подхода при распределении субвенций.

Венчурное финансирование ИНИ. До этого речь шла о государственном финансировании инициативных научных исследований, вы-

полняемых на второй стадии жизненного цикла. Между тем первая стадия жизненного цикла — в большей степени, чем другие стадии, нуждается в проведении инициативных научных исследований (ИНИ) и их венчурном (рисковом) финансировании.

К сожалению, следует констатировать отсутствие в нашей стране системы венчурного финансирования инициативных научных проектов.

Авторы заявок на проведение таких проектов вынуждены обращаться в существующие государственные фонды, не приспособленные к специфике венчурных научных исследований. На наш взгляд, критика деятельности существующих фондов как в нашей стране, так и за рубежом во многом вызвана этим обстоятельством.

По мнению Ю.И. Александрова, «ученые Запада, полностью зависящие от конкурсного финансирования, не стремятся, как правило, занять позицию, дающую следующие возможности: писать статью, когда имеется действительно важная и новая (а не просто публикабельная) информация; ошибаться; ставить эксперименты, результат которых не может быть полностью предсказан заранее; менять тему и этапы исследования по ходу его выполнения; ставить вопросы и давать ответы, которые в настоящий момент не вполне понятны оценивающему научному сообществу и т. д. и т. п.».

Аналогичное мнение высказал и известный ученый С.Э. Шноль: «Грантовая наука — не лучшее условие для научного прогресса. Это наука ювелиров, превращающих алмазы в бриллианты... Деньги выделяются на основании мнения жюри профессионалов. А профессионалы поддерживают, как правило, лишь ювелиров (что, конечно, тоже необходимо) — они не могут поддерживать то, того, чего сами не знают, то есть вполне новое знание». Таким образом, существующие фонды не в полной мере приспособлены для оценки и поддержки поисковых, новаторских работ.

Приоритет в поддержке явно отдается скромным по замыслу, хорошо планируемым работам, находящимся, по существу, на продвинутой стадии, то есть частично выполненным.

Естественный вывод состоит в необходимости создания венчурных фондов финансирования инициативных исследований или включение на первом этапе специальных венчурных программ в рамках существующих фондов.

Очевидно, такие фонды (программы в существующих фондах) нуждаются в особой системе экспертизы заявок. Получение отрицательного результата — нормальное явление в деятельности таких фондов. В спектре вариантов финансирования рассматриваемые фонды (программы) занимают место, тяготеющее к модели пожертвования.

Необходим поиск форм финансирования, приспособленных к природе рисковых научных проектов. Один из возможных подходов состоит в конкурсе фактически научных результатов, оцениваемых по ряду критериев с акцентом на критерии творческого уровня. Вознаграждение победителям такого конкурса — предоставление «свободных», т. е. внеконкурсных грантов без каких-либо конкретных обязательств перед фондом для разработки новаторских идей.

* * *

Развитая выше теоретическая модель государственного фонда финансирования инициативных научных исследований приспособлена к случаям сложного государственного заказа и предполагает проведение конкурса альтернативных концепций, а затем и Программ финансирования ИНИ с последующим заключением Генеральных государственных контрактов с победителем конкурса о партнерстве в реализации выбранной программы государственного финансирования ИНИ в соответствующей научной области. Можно высказать предположение о том, что сфера эффективного применения данной модели может быть распространена и на другие задачи сложного государственного заказа.

Речь идет о таких «объектах государственного заказа», как:

— федеральные целевые программы и подпрограммы в сфере науки и технологий;

— программы деятельности государственных академий наук;

— концепции государственной политики в отраслевых научно-инновационных комплексах;

— концепции государственной политики в региональных научно-инновационных комплексах;

— концепции государственной политики в отдельных секторах инновационной системы Российской Федерации;

— концепция государственной научно-инновационной политики Российской Федерации в целом.

В заключение подчеркнем главную идею нового подхода. Действие в сфере инициативных научных исследований фактора значительной асимметрии информации требует и значительного делегирования функций и правомочий от государства как заказчика результатов таких исследований к субъектам — носителям асимметрично распределенной информации, и партнерства сторон, использование агентской модели, соединяющей элементы трансфера (передачи) функций и прав от государства к структурам, обладающим необходимой компетентностью, и совместной деятельности государства и этих структур.

Отсюда следуют два вывода практического характера.

Вывод первый. Следует изменить подход к созданию фондов грантового финансирования и их правовую природу.

Вывод второй. Следует варьировать институциональные формы грантового финансирования в зависимости от сложности заказа (от стадии жизненного цикла развития научных направлений).

Новая теоретическая модель во многом определяет и программу реформирования системы государственного финансирования инициативных научных исследований (ИНИ): коллектив, управляющий средствами фонда, может формироваться на конкурсной основе в результате выбора наилучшей из конкурирующих программ государственного финансирования исследований ИНИ и управлять фондом на основе Генерального государственного контракта о партнерстве.

Литература

1. *Александров Ю.И.* Какую науку поддерживает конкурсное финансирование? //Курьер РАН и высшей школы. 1992. № 8.
2. *Александров Ю.И.* Самоубийственная жажда грантов // Вестник РАН. 1992. № 5. С. 51—59.
3. *Баумгартнер В*. Американская наука эпохи ограниченных возможностей // Курьер РАН и высшей школы. 1993. № 2.
4. *Дежина И.Г.* Анализ конкурсного грантового финансирования в системе государственных фондов // *Она же*. Механизмы государственного финансирования науки в России. М.: ИЭПП, 2006. С. 84—107.
5. *Лебедева Е.А.* Экспертиза фундаментальных исследовательских проектов: опыт США // Наука и государственная научная политика: теория и практика. М.: Наука, 1998. С. 87—117.
6. *Нарышкина Р.Л.* Правовая природа государственных субсидий (grants) // *Она же.* США: государство и частный сектор. Гражданско-правовые отношения. М.: Юрид. лит-ра, 1976. С. 51—56.
7. *Нарышкина Р.Л.* США: государство и частный сектор. Гражданско-правовые отношения. М.: Юрид. лит-ра, 1976. — 128 с.
8. Руководство для соискателей грантов ННФ // Курьер РАН и высшей школы. 1992. № 4.
9. *Шноль С.Э.* Герои и злодеи российской науки. М.: КРОН-ПРЕСС, 1997. — 464 с.
10. *Эггертссон Т.* Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. М.: Дело, 2001. — 408 с.
11. *Ross, St.* The Economic Theory of Agency: The Principal Theorem // American Economic Review. 1973. № 62 (may). P. 134—139.